

# 幼稚園・保育所の大正15年から昭和戦後期までの成立過程と制度

－山形県内を例として－

小林 浩子 幼児教育科  
田中 ふみ子 幼児教育科  
松田 知明 幼児教育科

(2015年9月29日受理)

## 〔要約〕

本稿では、前稿に引続き、大正15年「幼稚園令」制定期から昭和戦後期までのわが国の幼稚園・保育所の成立過程と制度の変遷と山形のそれとを比較し、検証することを通して、本県の保育の特徴について検討した。その結果、全国と比較して大正末期・昭和前期・戦中期・戦後期までの幼稚園の設置数は全国に比べて低いこと、増加はほとんどみられず一定数を保ってきたこと、その一方で保育所は、農村地域の乳幼児の託児所と幼稚園機能を併せ持つ施設として地域の共稼ぎ家庭を支えてきたことなどがわかった。このような状況は、本県が独自の「幼・保一元化」の保育を全国に先駆けて実施してきたことをあらわしており、後の時代の「認定子ども園」普及への布石となったと考えられる。

## I. はじめに

『幼稚園・保育園の明治期から大正期までの成立過程と制度』<sup>1)</sup>において、我々はわが国と山形県のこの時期における幼稚園・保育所の成立過程と制度の変遷を検討した。その結果、明治初期のわが国では幼児の保護育成のための施設が開設されはじめていたが、山形県では児童の就学率を上げるための働きかけはあったものの、幼児のための施設設立はなかったということがわかった。

わが国で幼稚園が開設されたのは明治9年(1876年)東京女子師範学校附属幼稚園が学制にもとづく最初のものだが、山形県ではじめて幼稚園が開園されたのは明治中期－明治27年になってからである。その後、大正11年までに10の幼稚園が開園したが、全国と比較して大正期までの山形県の増加率は低かった。保育所は、山形も含め全国的に託児所として、保育に欠ける幼児を預かり、親に替わって養育する施設の役目を果たしていた。

その後、わが国と山形県の幼稚園・保育所(託児所)の開園率や就学率はどう変わっていったのだろうか。また、それらの保育内容はどんな変遷を辿ったのであろうか。

本稿では主に、「幼稚園令」が公布された大正15年(1926年)から昭和の第二次世界大戦戦後期の昭和31年(1956年)に公布された「幼稚園教育要領」(文部省)までのわが国の幼稚園・保育園の成立過程と制度

の変遷と山形県のそれとを比較し、本県の保育の特徴について検討する。

## II. 全国における成立過程

『日本幼児保育史 第三巻』<sup>2)</sup>によると、大正初期の幼稚園は家庭教育の不足を補う場であり、健全な家庭では子どもを幼稚園に通わせる必要はないという考えが大勢を占めていた。そのため幼稚園の経営者にもこのような考え方が強く、幼稚園に入る幼児の家庭は、富裕な上層階級を対象とするか、親たちが働きに出ている間幼児を保育する者がなくどこかに預ける必要があった貧しい下層階級を対象とするか、そのどちらかを目標にする傾向が強かった。しかし大正時代に幼稚園が普及するに従って、大正の終わりには、中間階級の幼児の入園が多くなっていった。

保育所(託児所)は大正時代を通して発達し、初頭には10あまりだった託児所が、大正の終わりには250を超え、農繁期託児所は130を超えていた。

### 1. 大正15年から昭和前期

#### 1-1. 大正15年の「幼稚園令」

大正15年「幼稚園令」が文部省によって制定、公布された。

この「幼稚園令」は、幼稚園教育の目的を明確に示したもので、幼稚園に託児所的機能を担わせ、すべての幼児に、差別なく等しく幼稚園教育を解放しようとしたものであった。



(表2) 有資格保姆の比率

保育所		幼稚園		施設
町村	六大都市	町村	六大都市	地域
一九・七%	四七・三%	六一・七%	八〇・七%	有資格保姆

(日本保育学会著「日本幼児保育史 第四巻」昭和46年 p.133による)

く、幼稚園に準じるという扱いであった。保育時間(受託時間)は、東京市託児規程によると4月から10月までは早朝5時から午後6時まで、11月から3月までは午前6時から午後6時まで<sup>5)</sup>と12~13時間にも及ぶ長時間保育であった。託児所で働く保姆のうち有資格者は、六大都市では47.3%、その他の地域では2割前後で、ほとんどの保姆は無資格者であり、地域の母親たちの協力のもとに保育が行われた。託児されたのは労働者階級で母親も働きに出ている家庭の子ども達だった。このことから、当時の託児所は「労働者階級の形成を背景に民衆の保育要求の実現をめざす、反権力的な社会運動」<sup>6)</sup>と結びついた保育運動(託児所運動)に発展していった。託児所は、「無産階級の未来を持つ社会の子供」の教育される場<sup>7)</sup>として性格づけられるとともに、保育内容としては集団的生活訓練が重視された。託児所経営は、父母の参加のもと民主化されなければならないとされ、託児所は子どもの教育と婦人の解放の二つの性格を持つものと位置づけられた。丸山千代のセツルメント運動としての託児所「西窓学園」、託児事業は教育事業であり次代の生産者として重要な地歩を踏みしめることが出来るよう子どもを訓練する場であるとの主義から開設された奥むめおの「婦人セツルメント託児所」、平田のぶの「子どもの森保育園」、無産者の子供は無産者階級の未来を持つ社会の子供である＝プロレタリアの子どもらしく育てたいという立場の「無産者託児所」、「東京帝国大学セツルメント託児所」等<sup>8)</sup>はプロレタリア運動色を濃く打ち出した託児所として特徴的である。

## 2. 戦中期(昭和18年~昭和20年)

第二次世界大戦が始まったのは昭和16年からで、終戦は昭和20年だが、この章では日本国民が戦争被害を

(表3) 託児所(保育所)数、保育児数の増加

	託児所(保育所)数			保育児数
	公営	私営	計	
1922(大11)	15	84	99	5,018
26(昭1)	65	228	293	20,768
29(昭4)	101	318	419	48,509
30(昭5)	110	372	482	55,968
33(昭8)	167	467	634	59,475
35(昭10)	—	—	879	66,303
36(昭11)	163	711	874	—
38(昭13)	—	—	1,495	87,113
40(昭15)	304	1,218	1,552	114,050
41(昭16)	408	1,310	1,718	146,683
44(昭19)	636	1,548	2,184	178,385
50(昭25)	765	2,106	2,871	249,166
54(昭29)	3,705	3,922	7,627	618,570

(日本保育学会著「日本幼児保育史 第四巻」昭和46年 p.25による)

身近に受けた昭和18年から昭和20年までの期間の幼稚園と託児所(保育所)について検討する。

昭和18年4月以降の戦中期において、幼稚園・託児所(保育所)に関し、わが国から公布・施行された法律・省令等はほとんどない。しかしながら、アメリカ軍機による本土爆撃が本格化しはじめ、学校教育を維持することが困難になってくるに及んで、文部省は学校教育の進め方について、各種の通達を出した。その中で、「学徒戦時動員体制確立要綱」の二-(九)では、女子学徒を、簡易または季節的な幼稚園・保育所等に勤労働員させ、保姆不足のため支障をおこすことに対して用足すよう勧奨している。

女子ニ在リテハ前項目ニ依ルノ外特ニ中等学校以上ノ学校ニ付工場地域、農村等ニ簡易又ハ季節幼稚園保育所及共同炊事場ヲ設置セシメ又ハ他ノ経営スル斯種施設ニ於テ保育等ニ従事セシムルコト<sup>9)</sup>

この時期の特徴として、幼稚園減少と幼稚園の保育所化(戦時託児所化)がある。空襲の激しい都市部で園児数が激減する一方で、疎開先だった地方では都市部からの転住によって園児数が増加した。

そこで国が考えたことは、戦力増強・乳幼児の保育事業の普及徹底を図る方法として、既存の幼稚園を再検討し、幼稚園の施設設備・有能な保姆の労働力・園児数などをそのまま「戦時託児所」へ転用しようというものであった。東京都では、昭和19年に幼稚園休止の指令が発令され、幼稚園を「戦時託児所」の名義に切り替えれば十分な配給も受けさせると勧めた。しか

(表4) 季節託児所設置数

昭和12年度	11,449
13年度	18,204
14年度	20,782
15年度	22,758
16年度	28,357
17年度	31,064
18年度	37,629
19年度	50,320

(日本保育学会著「日本幼児保育史 第五巻」昭和46年p.35による)

しその勧めを受けた幼稚園は少なく、多くは閉園した。

一方、託児所の設置は、婦人の労働参加という面からだけでなく、子どもも含めた「人的資源の確保」という面からも奨励された。戦争が激化し、軍事動員による深刻な労働力不足をカバーするために婦人や年少者が戦時労働へと駆り出された。そうした働く婦人にとって託児所は必要不可欠なもので、この時期に託児所は急激に増加した。表5にみられるように、農村における季節託児所も、農村の労働力不足に対応する婦人労働の強化にともなって急速に発展した。

この季節託児所には、昭和16年度から国庫補助が行われていた。満3歳未満の乳幼児10人以上を保育する季節託児所4050ヵ所を対象にしてはじめられたもので、その補助条件は「季節保育所設置補助要綱」<sup>10)</sup>に明記されている。

### 3. 戦後期（昭和20年～昭和31年）

昭和20年8月15日、第二次世界大戦に敗戦、わが国は無条件降伏を内容とするポツダム宣言を受諾し、国の政治、文化全般にわたって180度の転換を強要されることとなった。米国による占領開始とともに始まったGHQの教育のための指令は、主としてわが国の軍国主義、国家主義の教育を排除し、民主主義の社会をつくることであったが、このためにどんな教育改革をしなければならないかについての的確な指示は出されなかった。戦後の教育改革に最大の影響をもたらしたのは、米国教育使節団の報告書である。

#### 3-1. 米国教育使節団の勧告

昭和21年3月初め、イリノイ大学名誉総長・ニューヨーク州教育長官ジョージ・D・ストッダート団長ほか27名が米国教育使節団として来日し、日本側委員と協議した上で、3月末日わが国の教育改革についての見解をまとめた米国教育使節団報告をマッカーサー

に提出した。その報告書の「三、初等学校及中等学校の教育行政」の中に、幼児教育に関しての改革が勧告されている。

児童の成長と発展の健全な原則に照らして、より年少な児童にも教育実施を及ぼすべきことが分かる。正規の公立学校制度に必要な変革が施され、財政的にも適当な処置が講ぜられた上は、保育学校 (nursery school) や幼稚園 (kindergarten) がもっと設置され、それが初等教育に併置されることを我々は勧める<sup>11)</sup>

しかし、戦後の疲弊しきった地方財政を、義務教育である小学校、義務教育になるであろう下級中等学校（中学校）に充てなければならない市町村当局には、義務教育ではない幼稚園を新設したり、保育学校を新設足させる余力はなかった。

#### 3-2. 新学校体系下の幼児教育

米国教育使節団が来日するにあたって、GHQは文部省に「使節団に協力すべき極めて堪能なる日本教育家の委員会を任命すべきこと」<sup>12)</sup>を要請した。この要請によって、昭和21年わが国に教育刷新委員会が発足した。この委員会は、文部省の諮問機関ではなく、自主独立の審議機関であり、その権限は大きいものであった。そして占領下であるということから、この委員会には常にGHQの意向が反映されるようになっていた。

教育刷新委員会は発足年に第一回総会を開き、その後も度重なる特別委員会・総会で審議後、12月までに「教育の理念及び教育基本法に関すること」「国民学校初等科に続く教育機関について」「中学校に続くべき教育機関について」「高等学校に続く教育機関について」「教員養成について」「私立学校について」「教育行政に関すること」を採択、これらを内閣総理大臣に提出した。これらによって、教育基本法の制定、六・三・三・四の学校体系の制度化等が実施されることとなった。

教育刷新委員会の委員のなかには、幼稚園について造詣の深い東京女子高等師範学校教授で同校附属幼稚園主事である倉橋惣三がおり、倉橋によって幼稚園と保育所との関係が明確化され、4歳以上2年間をすべて幼稚園とし学校体系の一環に入れること、3歳以下の子どもが入るところを厚生省所轄の保育所とすること等の提案がされた。この倉橋の努力によって、教育刷新委員会では、「幼稚園を学校体系の一部とし、それに従って幼稚園令を改正すること」<sup>13)</sup>等の内容を入れた採択案を提出し、これによって文部省は、幼稚園を学校として位置づけ、昭和22年の「学校教育法」の中に幼稚園の規定を設けた。

「学校教育法」では、幼稚園は3歳から小学校に入学するまでの幼児を対象とする学校であること、そこで働く保姆を教諭と改めた。「学校教育法施行規則第七章」では、教諭一人の保育する幼児数は約40人以下とすること、保育日数及び保育時数は、保育要領の基準により園長が定めること等が明記されている。

昭和23年には「保育要領」が刊行され、幼稚園の保育内容として、1見学、2リズム、3休息、4自由遊び、5音楽、6お話、7絵画、8制作、9自然観察、10ごっこ遊び・劇遊び・人形芝居、11健康保育、12年中行事の12項目が、昭和31年「幼稚園教育要領」が制定され保育内容が6領域に改定されるまで、わが国の幼児教育界および幼稚園で盛んに研究・論議・実行された。

このように戦後の幼稚園は制度面では整備されたが、運営状況や園児数、就園率の現状は厳しいものであった。幼稚園の運営は、終戦後の物資不足のために困難を極めた。園舎を失った幼稚園では、園舎のない「青空保育」をしたところも少なくない。幼児をもつ家庭も深刻な生活難のため保育料を払う余裕がなく、幼稚園に入園させられないところが多かった。そのため幼稚園の復興は容易ではなく、昭和20年度中に廃園になった幼稚園は公立で16園、私立で130園にのぼる。園児数の総数は、14万3702人で、これは昭和9、10年頃の園児数と同じで、戦争は幼稚園の普及を10年も逆戻りさせたことになる。昭和22年度の状況は、公立・私立ともに昭和21年よりも増加しているが、幼稚園総数は1480園で、この数は昭和5年頃の園数と同じく、幼稚園のさらなる衰退をあらわしている。就園率も5.4%と低い。<sup>14)</sup>

### 3-3. 児童福祉法と託児所（保育所）

戦時託児所・農繁託児所・常設託児所は、戦後、「児童福祉法」（昭和23年）の施行により、厚生省管轄の保育所として新発足した。保育所は、戦後の国民の困窮と低所得層や婦人の労働救護のための「生活保護法」のなかの「託児事業」に該当する施設として、必要経費の十分の八を国が、十分の一を府県が負担する制度によって、さらなる発展をしていった。保育所に要する費用に対し、国および府県が法律にもとづいて、常に一定の比率で補助することになったのは、保育史上はじめてのことで注目に値する。

また、これまで救貧家庭保護の意味合いの強かった託児所を、所得にかかわらず保保護者が共稼ぎなどで日中乳幼児を保育することができない場合であればどんな家庭でも利用できる保育所（ただし貧困の場合は費用の減免があるが、それ以外の家庭は全額負担する）と改めたことは、託児事業のさらなる発展を推進した。

保育所で働く保母は、これまでなんらかの資格要件はなかったが、厚生省は「児童福祉法施行令」（昭和23年）で、保母の職務に従事するものは「保母資格」が必要と規定し、その資格は、厚生大臣が指定する保母の養成学校または養成施設を卒業した者、保母試験に合格した者などが取得できるよう定められた。<sup>15)</sup>

保育所の発足、発展および保母資格の確立、保育内容の民主主義化においては、「民主保育連盟」（昭和21年～27年）、内山憲尚の「全国保育連合会」（昭和21年発足）、「日本保育学会」（昭和23年発足）の活動による貢献が大きい。

## Ⅲ. 山形における成立過程

### 1. 大正15年から昭和前期（昭和元年～昭和17年頃）

#### 1-1. 大正15年の「幼稚園令」

これまでの幼稚園関連の法令は小学校の法令に付属したものばかりで、幼稚園だけを対象とした法令はなかった。しかし、大正15年にはじめて幼稚園への独立した法令である「幼稚園令」が制定され、その施行規則や注意事項が同時に公布され、全国の幼稚園はこの「幼稚園令」に従って幼稚園の運営や園児の保育を行うこととなった。これは、山形県でも実施された。

#### 1-2. 昭和前期の幼稚園と託児所（保育所）

幼稚園の設置数は、大正15年と昭和18年とを比較すると、全国では約2倍に増えているのに対して、山形県では増減がほとんどない。就園率は、表5にみられるように、全国が約3倍になっているのに対して、山形県は半減している。しかも全国とは比べものにならないほど低い。なぜ山形県の就園率は昭和期にはいつて低くなったのであろうか。

これは、当時の山形県の主な産業であった農業とその労働形態とが、託児所の急増に関係していたためと考えられる。幼稚園の保育時間の短さや中流以上の家

（表5）東北地方の就園率（幼稚園）

全 国	福 島	秋 田	宮 城	岩 手	青 森	山 形	年 度
三・六	二・六	〇・九	一・二	〇・九	一・一	二・二	一九二六年
九・六	四・二	七・四	四・九	四・五	二・一	一・三	一九四三年

（山形教育委員会編「山形県教育史 中巻」平成4年p.598による）

(表6) 農繁託児所1936(昭和11)年

10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	名 称	位 置
本楯村農繁託児所第一所	東平田農繁託児所	吉島農繁第三託児所	鳥越共働組合農繁託児所	東根町託児所	柏倉門傳農繁期託児所	西根村託児所	山邊農繁託児所	長崎町託児所	瀧山村託児所		
飽海郡本楯村	飽海郡東平田村	東置賜郡吉島村	最上郡稲舟村	北村山郡東根小学校	南村山郡柏倉門傳村	西村山郡西根小学校	東村山郡山邊町	東村山郡長崎小学校	東村山郡瀧山小学校		

(山形教育委員会編「山形県教育史 中巻」平成4年p.599による)

庭を対象とした保育方針よりも、長時間保育をする託児所のほうが共稼ぎの家庭の子どもを預けるのに便利であったのだろう。

託児所(保育所)は、昭和期にはいつてから急激に増加してきたが、量的には増加したにもかかわらず、託児所を法的に位置づける措置は全くとられなかった。国で、幼稚園に託児所的な機能を付与するという方針が打ち出されたことから、託児所をどう位置づけ、保母の資格をどう考えるかが緊急の課題となった。しかし、託児所を管轄する内務省と幼稚園を管轄する文部省の連携が良好ではなく、連携推進関係者達は幼稚園と保育所を統一的に把握することをやめて、社会事業としての保育事業を推進するように改めていった。

山形県でこの時期に特徴的だったのは、農繁託児所の普及である。昭和11年当時に開設されていた農繁託児所をみると表6のように県内の組織を持っている託児所が10あった。これらだけでは県内の託児を網羅していたとは考えにくいので、組織外の農繁託児所がもっとあったと考えられる。

他に、常設託児所もあった。

農繁託児所の開設の開設場所は、地域の集会場、寺院、個人宅、小学校の一部などであった。以下の一覧表は昭和20年までの設置許可された農繁託児所・常設託児所・幼稚園である。

保育担当者は、小学校の女教員、住職とその妻、婦人会(愛国婦人会)の幹部、女子青年団等であった。

経費は、市町村費と団体の拠出金及び個人の寄付金でまかなわれたが、託児所の報酬はほとんどなく、そこで働く者は無料奉仕が多かった。

(表7) 常設託児所1936(昭和11)年

15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	名 称	位 置
大山保育園	私立松嶺朝日園	高島保育園	鮎酒田報恩會託児所	大宝寺託児所	鶴岡私立マリア園	荘内婦人會鶴岡託児所	昭和学園保育部	若葉保育所	松岬保育園	興道第二保育園	興道第一保育園	山形市小白川託児所	山形市北部託児所	山形市南部託児所		
西田川郡大山町	飽海郡松嶺町	東置賜郡高島町	酒田市今町	鶴岡市朝陽第五小学校	鶴岡市馬場町	鶴岡市馬場町	米沢市住吉町	米沢市徳町	米沢市館山口町	米沢市北寺町	米沢市門東町	山形市第六小学校	山形市第三小学校	山形市第二小学校		

(山形教育委員会編「山形県教育史 中巻」平成4年p.600による)

## 2. 戦中期

昭和13年に「国家総動員法」が公布されて全国的に戦時一色になり、農繁託児所が各地に膨大な数開設された。山形県でも労働力確保、特に婦人の労働力確保のために、幼児を一か所に集めて保育せざるを得なくなったため、農繁託児所改め戦時託児所の数が増加している。昭和18年からは「学徒戦時動員体制確立要綱」により山形県の女子学徒も戦時託児所での保育に従事した。

幼稚園は、前出の表1にみられるとおり、昭和18年に私立幼稚園が1つ閉園しただけで、全国の都市部のような急激な減少はみられない。これは山形県の戦争被害がほとんどなかったためと考えられる。

## 3. 戦後期

昭和21年「学校教育法」の制定により、文部省は「幼稚園令」を改正し「新教育指針」を発行した。これにより、幼稚園は満3歳から小学校就学前までの幼児を保育する学校として位置づけられ、保母を幼児の保育をする教諭とし、保母免許状を幼稚園教諭免許状に改めた、新しい幼稚園制度が成立した。

山形県でも学校体系の一環として位置づけられた幼稚園ができていった。その一つに、鶴岡幼稚園があげられる。鶴岡幼稚園は、昭和23年に保育所として認可された後、昭和28年に幼稚園として認可された。他にも公立による幼稚園設置の要望が県内の各地で出ていたが、私立の認可幼稚園が年々増加するなかで、国公立幼稚園は他県に比べると少なく、就園率も極めて少ない。山形県では、既存の幼稚園を維持するのに精一

(表8) 託児所・幼稚園設置状況

設置年	農繁託児所	常設託児所・幼稚園
1905(明38)年		米澤市軍人遺族幼児保育院
1911(明44)年		米沢北方幼稚園 <sup>1)</sup>
1912(明45)年		米沢南方幼稚園 <sup>2)</sup>
1917(大6)年		明星幼稚園 <sup>3)</sup>
1920(大9)年		興道第一幼稚園
1922(大11)年		共愛幼稚
1923(大12)年		興道第二幼稚園
1924(大13)年		興道第三幼稚園 松岬幼稚園 宮内双葉幼稚園並に附設託児所 <sup>4)</sup>
1928(昭3)年	糠野目小付設農繁託児所	
1929(昭4)年		昭和学園保育部
1931(昭6)年		高島保育園(高島仏教昭和会)
1932(昭7)年		普慈幼稚園
1933(昭8)年		不二不異保育園(若葉保育所)
1934(昭9)年	吉島小付設農繁託児所	松岬保育園(幼稚園から転換)
1935(昭10)年	小野川豊山園心託児所(曹水金童院) 塩井村農繁託児所(本校・川辺・宮井) 小松町季節託児所(各部落共同作業場) 吉島村農繁託児所(春6ヶ所、秋7ヶ所) 東澤小付設農繁託児所	
1936(昭11)年	三澤村農繁託児所(小学校・小野川) 窪田村農繁託児所 屈代村農繁託児所(大宮生、山越、竹森、深沼、本峰、二条日) 吉島村農繁託児所(春秋とも7ヶ所) 東澤村農繁託児所(桂蔵寺、本校、大舟上組分教場) 大塚村菊田農繁託児所	中小松の隔道院内に保育園設置(川西仏教団)
1937(昭12)年	館山農繁託児所(生蓮寺) 吉島村農繁託児所 東澤村農繁託児所 玉庭村農繁託児所(本校・酒町分校)	
1938(昭13)年	吉島村農繁託児所(春秋2回) 東澤村農繁託児所 玉庭村農繁託児所	
1939(昭14)年	吉島村農繁託児所 東澤村農繁託児所 玉庭村農繁託児所	
1940(昭15)年	吉島村農繁託児所 玉庭村農繁託児所	
1941(昭16)年	吉島村農繁託児所 玉庭村農繁託児所(小学校)	
1942(昭17)年	吉島村農繁託児所 万世村農繁託児所(3ヶ所) 山上村農繁託児所(3ヶ所) 上長井村農繁託児所(1ヶ所) 三澤村農繁託児所(5ヶ所) 玉庭村農繁託児所(6ヶ所) 中津川村農繁託児所(3ヶ所) 広幡村農繁託児所(4ヶ所) 六郷村農繁託児所(1ヶ所) 塩井村農繁託児所(4ヶ所) 窪田村農繁託児所(6ヶ所)	
1943(昭18)年	小瀧小付設農繁託児所 滝野村農繁託児所(龍徳寺・小学校) 玉庭村農繁託児所	
1944(昭19)年	小瀧小付設農繁託児所 玉庭村農繁託児所 山上村農繁託児所(赤崩、中島、三澤、関根) 六郷村農繁託児所(西江股) 米沢市太田町農繁託児所	
1945(昭20)年	滝野村農繁託児所(小学校) 玉庭村農繁託児所	

(松田澄子著「子守学級から農繁託児所へ 村山・置賜編」p.228による)

杯で、新制度の幼稚園の発展は昭和26年の「対日講和条約」後に持ち越された。

就園率は、『文部省年報』(昭和29年版)の中の昭和27年の統計をみると、全国最下位の3.36%であった。

山形県における戦後11年間の幼稚園の園数、教員数、園児数は表11のとおりである。

表によると、占領下の幼稚園に変化はほとんどなく、対日講和条約後に序々に増加しはじめ、昭和30年に急増し、昭和26年の5倍となっている。

これらを見てみると、占領下における山形県の幼稚園教育には、特にすぐれたもの、独自のものはみられないようであるが、例外として鶴岡幼稚園があげられ

(表9) 農繁託児所の保育者(保姆役)

	村山地区	置賜地区	最上地区	庄内地区	計
女教員	1	1	1	7	10
女教員+児童	1		1		2
女教員+高女生・女子青年団		3	2		5
学校職員				1	1
学校職員+女子青年団				1	1
教員	11			1	12
校長の奥さん			1		1
主婦会	1				1
寺の奥さん				1	1
寺の奥さん+娘				1	1
寺の奥さん+婦人会				1	1
女子青年団				1	1
女学校卒の娘			1		1
その他			1		1
計	14	4	7	14	39

(松田澄子著「子守学級から農繁託児所へ 最上・庄内編」p.299による)

(表10) 県内の幼稚園数

年度	国立	公立	私立
1945(昭和20)	1	1	6
1946	1	1	7
1947	1	1	8
1948	1	1	8
1949	1	1	7
1950	1	1	7
1951	1	1	17
1952	1	1	17
1953	1	1	17
1954	1	3	20
1955	1	3	39
1956(昭和31)	1	3	41

(山形教育委員会編「山形県教育史 下巻」平成5年p.304による)

る。鶴岡幼稚園は、終戦の年の昭和20年にこれまであった託児所・保育所・幼稚園を併合して「保育園」とし、保育園の一日の保育時間を原則8時間としたこと、保護者や家庭の実情を十分に尊重すること、整備のための財源を地方行政に求めるようにしたことなどは特筆にあたります。

昭和22年「児童福祉法」が制定され、戦時託児所・農繁託児所は「保育所」として新発足した。山形県内の保育所施設数の推移は表12にみられるとおりである。法律はできたが、当時の幼児の保育は満足な状態ではなかったことがうかがえる。

(表11) 園数・教員数・園児数

年度	私 立						公 立	
	園 数	教員数	職員数	園 児 数			園 数	園児数
				男	女	計		
20	6	25	—	405	385	789	1	80
21	7	28	—	563	558	1,121	1	120
22	8	27	—	453	508	961	1	120
23	8	44	—	547	496	1,043	1	157
24	6	30	10	329	337	666	—	—
25	6	30	9	366	326	692	—	—
26	6	27	7	339	353	692	—	—
27	10	49	10	459	461	920	—	—
28	17	91	11	916	867	1,783	—	—
29	20	118	18	1,258	1,192	2,450	1	107
30	31	185	32	1,868	1,714	3,582	3	472

(佐藤源治著「占領下の山形県教育史」昭和55年p.259による)

#### IV. 検討

##### 1. 大正15年から昭和前期

この時期の幼稚園に係る法令は、大正15年の「幼稚園令」(文部省)の制定・公布である。この「幼稚園令」は、幼稚園教育の目的を明確に示したもので、幼稚園に託児所的機能を担わせ、すべての幼児に、差別なく等しく幼稚園教育を解放しようとしたものであった。国は当時、幼稚園と保育所(託児所)の一元化を意図していた。

しかしながら、昭和前期は国の意図に反して、幼稚園と保育所(託児所)の違いが明確化した。

幼稚園は、ある程度裕福な中流以上の家庭の幼児が小学校就学前に通う「就学前教育」の場として発展した。園長・有資格保姆・無資格の代用保姆(保姆助手)が幼稚園の運営と保育にあたり、保育時間は3～4時間、保育のための様々の絵本、遊具を備え、園児数は昭和の初めには十万足らずであったのが、昭和16年には2倍を超えた。園児については中流以上の富裕層の幼児達に加えて、中流以下と考えられていた職工や商業を営む家庭の幼児達も幼稚園に通うようになり、幼稚園数は昭和の初めには千園あまりであったのが、昭和12年には二千園を越した。全国的にみると昭和前期は、幼稚園が全国に普及・発展した時期といえよう。

一方、山形県の幼稚園は、全国の2倍増加と比べると増減がほとんどない。就園率は前出の表6にみられるとおり半減している。これは、山形県の主な産業が農業であったことと関係が深いと考えられる。大半の家庭は共稼ぎで、家業の性質上長時間労働であり、義務教育でない上に3～4時間の短時間保育を主とする幼稚園へ通わせるより、長時間保育する託児所へ預けるほうが時間的にも経済的にも便利だったのであろう。また当時の農村部に幼稚園はなかったことから、託

(表12) 保育所施設数の推移

年 度	保育所数	内 訳		無認可保育施設数	年 度	保育所数	内 訳		無認可保育施設数
		公立	私立				公立	私立	
1945(昭和20)	—	—	—	—	1969	105	83	22	99
1946	—	—	—	—	1970	108	86	22	—
1947	—	—	—	—	1971	111	88	23	—
1948	16	7	9	—	1972	114	91	23	—
1949	18	8	10	—	1973	134	99	35	73
1950	23	10	13	—	1974	150	110	40	74
1951	29	16	13	—	1975( // 50)	157	114	43	68
1952	34	20	14	—	1976	170	124	46	67
1953	37	22	15	—	1977	179	130	49	65
1954	42	27	15	—	1978	187	135	52	—
1955( // 30)	45	30	15	—	1979	195	139	56	—
1956	53	35	18	—	1980	203	144	59	—
1957	59	40	19	—	1981	211	148	63	102
1958	61	42	19	—	1982	217	151	66	—
1959	64	45	19	—	1983	223	152	71	110
1960	70	51	19	—	1984	226	155	71	107
1961	73	54	19	—	1985( // 60)	226	155	71	—
1962	73	54	19	—	1986	228	156	72	105
1963	75	57	18	137	1987	229	156	73	97
1964	77	59	18	115	1988	229	155	74	99
1965( // 40)	85	66	19	125	1989(平成1)	229	154	75	100
1966	85	66	19	130	1990	228	153	75	97
1967	92	72	20	120	1991	229	154	75	97
1968	98	77	21	120	1992	229	154	75	101

(山形教育委員会編「山形県教育史 下巻」平成5年p.620による)

児所が農村地域の保育の拠点となっていたことがわかる。

託児所(保育所)は、この時期の国からの政令は特になく、幼稚園に準じる扱いであったが、当時の現状にあわせて社会事業としての保育事業に焦点をあてて「保育所令」を制定しようという動きはあった。しかしながら実現はしなかった。かわりに保育事業研究委員会による昭和7年の「常設保育所施設標準」が当時最も権威ある規定となった。

託児所数は急増し、大正15年に293であったものが昭和11年には1495になった。同じ時期の幼稚園の増加数と比べると1.7倍の増加である。保育時間(受託時間)は12～13時間と長く、託児所の保育にあつたのは有資格保姆2割前後で、ほとんどの保姆が無資格の女学校出の女子と地域の母親達であった。経営主体は、常設保育所の場合は国、公共団体、公益法人、宗教団体及び各種団体または私人とされ、経費はそこからの奨励金、寄附金、保育料、その他でまかなわれる

こととされた。しかしながら、国や公共団体からの奨励金のごくわずかで、各団体からの寄附金か託児する家庭からの保育料で、しかも「常設保育所施設標準」の規定により「保育料は保護者の負担により之を定むるも最高一人三銭を超えざること」<sup>16)</sup>（日本保育教育史 第四巻pp.28-29）と安く、経費捻出は厳しかった。必然的にそのしわよせは保育者にいき、給与は微々たるものか無給となった。それでも、志ある婦人団体の委員や小学校女教員らに支えられて、地域の母親達が代わる代わる託児所保育にあたった。託児所に託児されたのは労働者階級で母親も働きに出ている家庭の乳幼児達で、このことから託児所はプロレタリア運動と結びついていき、労働者階級の子どもの教育と婦人の解放運動の場という性質を付加されていった。

山形県では、常設託児所と農繁託児所（季節託児所）とが県内の乳幼児を保育する役目を担っていた。この中で突出して急増したのが、農繁託児所である。農繁託児所は、山形県の主産業である農業に従事する家庭の労働形態に合うよう保育時間や保育期間を定めて（開設期間は1～2週間）、保育者は有志の小学校女教員を指導者とした婦人会の会員や女学校等の生徒、女子青年団員、地域の母親達が務め<sup>17)</sup>（『子守学級から農繁託児所へ 最上・庄内地区編』pp.298-299）、ほとんど無給で乳幼児の保育をした。

## 2. 戦中期

戦火の激しかったこの時期において、幼稚園・託児所（保育所）に関し、国から公布・施行された法律・省令等は、戦時の保姆不足解消のために出された「学徒戦時動員体制確立要綱」以外はほとんどない。

この時期の特徴としては、幼稚園の減少と幼稚園の戦時託児所化があげられる。空襲の激しい都市部から疎開した先の地方へ園児が移動したため、都市部では園児数の激減、疎開先の地方では園児数の増加がみられた。国は、戦力増強・乳幼児の保育事業の普及徹底を図るため、幼稚園の施設設備・有能な保姆の労働力・園児数などをそのまま戦時託児所へ転用しようとしたが、多くの幼稚園はその勧めを受けず閉園した。

託児所は、男性の軍事動員による労働力不足を補うための婦人の労働参加と子どもも含めた人的資源の確保という面から設置を奨励され、戦争が激化し国内の深刻な労働不足にもなって婦人が主要な労働力となるにあたり、必要不可欠な施設として急増した。農村における季節託児所（農繁託児所）も、戦時託児所として、農村の労働力不足に対応する婦人労働の強化にもなって急速に発展した。

国は「季節保育所設置補助要綱」を発令し、昭和16

年度から季節託児所（農繁託児所）に国庫補助を行った。

山形県でも労働力確保、特に婦人の労働力を確保するために、乳幼児を一か所に集めて保育せざるを得なくなったため、戦時託児所が急激に増加した。昭和18年からは「学徒戦時動員体制確立要綱」により山形県の女子学徒も戦時託児所での保育に従事した。

幼稚園は、山形県の戦争被害がほとんどなかったため、昭和18年に私立幼稚園が1つ閉園しただけで、全国の都市部のような急激な減少はみられない。

## 3. 戦後期

昭和21年「学校教育法」の制定により、文部省は「幼稚園令」を改正し「新教育指針」を発行した。これにより、幼稚園は満3歳から小学校就学前までの幼児を保育する学校として位置づけられ、保母を幼児の保育をする教諭とし、保母免許状を幼稚園教諭免許状に改めた、新しい幼稚園制度が成立した。

このように戦後の幼稚園は制度面では整備されたが、運営状況や園児数、就園率の現状は厳しいものであった。幼稚園の運営は、終戦後の物資不足のために困難を極めた。園舎を失った幼稚園では、園舎のない「青空保育」をしたところも少なくない。幼児をもつ家庭も深刻な生活難のため保育料を払う余裕がなく、幼稚園に入園させられないところが多かった。そのため幼稚園の復興は容易ではなく、昭和20年度中に廃園になった幼稚園は公立で16園、私立で130園にのぼる。園児数の総数は、14万3702人で、これは昭和9、10年頃の園児数と同じである。昭和22年度の状況は、公立・私立ともに昭和21年よりも増加しているが、幼稚園総数は1480園で、この数は昭和5年頃の園数と同じく、幼稚園のさらなる衰退をあらわしている。就園率も5.4%と低い。<sup>18)</sup>

山形県でも「学校教育法」にもとづいて、学校体系の一環として位置づけられた幼稚園が再発足したが、戦火で焼失した幼稚園がほとんどなかったため、既存の幼稚園が保育内容を改めて、保育を再開した。したがって幼稚園数自体の増減がほとんどみられず、いわば低空飛行の状態であったことが、全国と比べると特徴的である。

昭和23年に「児童福祉法」が施行されたことにより、戦時託児所・農繁託児所・常設託児所は厚生省管轄の保育所として新発足した。保育所は、戦後の国民の困窮と低所得層や婦人の労働救護のための「生活保護法」のなかの「託児事業」に該当する施設として、必要経費の十分の八を国が、十分の一を府県が負担する制度によって、さらなる発展をしていった。これまで

救貧家庭保護の意味合いが強かった託児所を、所得にかかわらず保護者が共稼ぎなどで日中乳幼児を保育することができない場合であればどんな家庭でも利用できる保育所と改めたことは、託児事業のさらなる発展を推進した。

保育所で働く保母は、これまでなんらかの資格要件はなかったが、厚生省は「児童福祉法施行令」（昭和23年）で、保母の職務に従事するものは「保母資格」が必要と規定し、その資格は、厚生大臣が指定する保母の養成学校または養成施設を卒業した者、保母試験に合格した者とが取得できるよう定められた。これにより、無資格で給与面でも低くおさえられていた保母の立場は、有資格保母が増えていくことにより、改善されていく道が開かれた。

保育所の数についても、戦争末期に閉鎖されていた託児所（保育所）も終戦から翌年にかけて再開されるようになり、「青空保育」の実施など、保母たちは、保護者達とともに工夫をこらした活動をおこし、新しい保育所への建設がめざされた。昭和23年には、保育所数1787、24年には2591（公立775、私立1816）となり、戦前の数を超えた。<sup>19)</sup>

山形県でも昭和22年の「児童福祉法」制定をうけて、保育所が新発足したが、山形県内の保育所設置数の推移は、前出の表12にみられるとおり増加はゆっくりとしており、昭和23年から昭和31年までに増えた保育園は37園であった。幼稚園のない農村部や郡部では、保育所が幼稚園の役割も補っていたので、この数では充分とはいえなかったと考えられる。保育所の設置数増加の要望は各地であったようであるが、昭和33年の県社会福祉協議会による県や自治体への保育所の施設・設備の増設運動までは、要望は実現されなかった。

## V. まとめ

幼稚園・保育所の盛衰は、国の時代背景や社会情勢、当時の人々の保育観、都市部と地方の地域性の違い、幼児の家庭の労働形態と経済状況等に左右される。

本稿では、大正15年の「幼稚園令」から昭和前期、戦中期（第二次世界大戦）、戦後期（昭和31年頃まで）、それぞれの時代の幼稚園と保育所（託児所）の発展あるいは衰退を取り上げ、その要因を検討した。

大正15年の「幼稚園令」がめざしたものは、幼稚園に託児所的機能を担わせ、すべての幼児に差別なく等しく幼稚園教育を受けさせようとする、いわば「幼・保一元化」の試みであった。しかし結果的には、昭和戦後期にかけて幼稚園・保育所は、「幼稚園令」の意図とは逆の「幼・保二元化」への道を歩んだ。その要因としては、その時期その時期の時代背景や社会情勢、

特に第二次世界大戦という国家を戦火に巻き込んだ戦争とその結果の婦人の労働参加、戦中・戦後の国民の極度の生活難、園舎等の焼失など、国民すべてを巻き込んだ事件が大きくかかわっている。

戦前は都市部で主に富裕層の幼児を保育していた幼稚園は、有資格保母による保育の質の高さはあったものの、保育時間の短さや保育料は、戦中・戦後時代の国民、とりわけ戦争で男手を失い一家の中心となって働かざるを得ない婦人達のニーズには合わなかった。そのため幼稚園は衰退し、すぐには復興できなかった。

一方で保育所は、託児所として共稼ぎ家庭や戦中・戦後の働く婦人たちの支えとなり、また戦前から戦中、戦後を通して農村地域の幼児教育や乳幼児の保育の場として、着々と発展していった。

山形県では、農業県であったため、また戦争による被害がほとんどなく、幼稚園は戦前とほぼ変わらず戦後も残っていた。しかし、幼稚園の設置場所が県の都市部に限られておりその数も少なかったこと、幼稚園のない農村部では以前から保育所（託児所）が幼稚園の代わりに幼児教育と保育を担っていたことなどのから、幼稚園の急激な増減はみられなかった。その一方で、保育所（託児所）は戦前の農繁託児所の発展、戦中期の戦時託児所への転換と発展、戦後の保育所としての共稼ぎ家庭への貢献と、各時代を通じて山形県の乳幼児の保育を支えてきた。山形県のこういった地域性が、一貫して保育所（託児所）を必要としてきたことが本研究でわかった。

戦後70年、山形県内の産業は多様化したが、長引く不況で共稼ぎ家庭は依然として多い。国の「幼・保一元化」奨励により、「認定こども園」として幼稚園と保育所を統合・合併する園、幼稚園にあらたに保育機能を持つ「子ども園」を併設するところも増えてきた。今回の研究では、昭和から平成にかけての「幼・保一元化」にむけた幼稚園や保育園の取組み、「認定子ども園」の現状等を検討していきたい。

## 引用文献

- 1) 田中ふみ子・松田知明・小林浩子著：『幼稚園・保育園の明治期から大正期までの成立過程と制度－山形県を例として－』、羽陽学園短期大学紀要 第10巻第1号（通巻35号）、2015年
- 2) 日本保育学会著：『日本幼児保育史 第三巻』初版、フレーベル館、昭和44年、pp.342-343
- 3) 日本保育学会著：『日本幼児保育史 第四巻』初版、フレーベル館、昭和46年、p.174
- 4) 日本保育学会著：『日本幼児保育史 第三巻』初

- 版, フレーベル館, 昭和46年p.305
- 5) 日本保育学会著:『日本幼児保育史 第四巻』初版, フレーベル館, 昭和46年p.31
- 6) 日本保育学会著:『日本幼児保育史 第四巻』初版, フレーベル館, 昭和46年, p.256
- 7) 日本保育学会著:『日本幼児保育史 第四巻』初版, フレーベル館, 昭和46年, p.256
- 8) 日本保育学会著:『日本幼児保育史 第四巻』初版, フレーベル館, 昭和46年, pp.257-280
- 9) 日本保育学会著:『日本幼児保育史 第五巻』初版, フレーベル館, 昭和49年, pp. 194-195
- 10) 日本保育学会著:『日本幼児保育史 第五巻』初版, フレーベル館, 昭和49年, p.20
- 11) 日本保育学会著:『日本幼児保育史 第六巻』2版, フレーベル館, 昭和53年, p.24
- 12) 日本保育学会著:『日本幼児保育史 第六巻』2版, フレーベル館, 昭和53年, p.25
- 13) 日本保育学会著:『日本幼児保育史 第六巻』2版, フレーベル館, 昭和53年, pp.28-29
- 14) 日本保育学会著:『日本幼児保育史 第六巻』2版, フレーベル館, 昭和53年, p.58-59, p.64
- 15) 日本保育学会著:『日本幼児保育史 第六巻』2版, フレーベル館, 昭和53年, pp.52-54

#### 参考文献

1. 倉橋惣像三, 新庄よしこ共著:『日本幼稚園史』, フレーベル館, 昭和31年
2. 岩崎次男編:『近代幼児教育史』, 明治図書出版株式会社, 1979年
3. 文部省:『幼稚園教育百年史』, ひかりのくに株式会社, 昭和54年

## SUMMARY

Hiroko KOBAYASHI,  
Fumiko TANAKA,  
Tomoaki MATSUDA:

On the Process of Developing Kindergartens and Nursery Schools from the 15th year of Taisyo to the Postwar Period of Showa, and on Their Systems

This study investigated the characteristics of the childcare in Yamagata prefecture and the whole country from the 15th year of Taisyo to the postwar period of Showa. Accordingly, we found out that the increase rate of number of nursery school, or day-care centers both in Yamagata prefecture and the whole country, while the decrease rate of number of kindergartens in those era. Peculiarity, in Yamagata prefecture, the day-care centers which has function of integration of kindergarten and nursery systems appeared those era, introduced the Certified child Garden posterity.

(Uyo Gakuen College)